

ÖNKORMÁNYZATOK ÉS ISKOLÁK

AZ ÖNKORMÁNYZATOK ÉS ISKOLÁK KAPCSOLATÁNAK oktatáspolitikai szempontból számos fontos eleme közül – az irányítás, felügyelet, kinevezési jogkörök stb. – a következőkben a pénzügyi vonatkozásúakat emelem ki. Az ezekben tapasztalható változások alighanem az alapját jelentik az új típusú kapcsolatnak.

Mert 1990 után többféle értelemben is új helyzet jött létre. Tartalmilag átalakult – államiból önkormányzativá vált – a fenntartói felelősség, új alapokra került az állam és a fenntartók kapcsolata. A közalkalmazotti törvény elfogadása, szakaszos hatályba léptetése újabb átmeneti és tartós változások kiindulópontja lehet: átalakulhat az intézményi gazdálkodás tartalma, változhat fenntartó és iskola kapcsolata.

Ez azonban még csak a jövő egyik lehetséges útja. A tényeknél maradva: az önkormányzatok működésének közel hároméves gyakorlata alapján egyre áttekinthetőbbé, értékelhetőbbé válik a testületek oktatási ágazatot érintő döntéseinek mechanizmusa.

Az önkormányzat szükségszerű “kettős bázisszemlélete”

Az önkormányzati választásokat követően főleg a városi testületek hangoztatták, hogy szakítani fognak a bázisszemléletű gazdálkodással, mind a testületi, mind az oktatási intézmények gazdálkodása tekintetében. Az elmúlt évek azonban bebizonyították, hogy a költségvetési gazdálkodásnak sajátos belső törvényszerűsége a bázisszemléletű gondolkodás és gazdálkodás. Különösen igaz ez akkor, ha olyan költségvetési gazdálkodású egységekről van szó, amelyek bevételeinek meghatározó hányada az állami költségvetésből származik.

Mit jelent az oktatás mint ágazat szempontjából az önkormányzati gazdálkodás bázisszemlélete?

- Minden önkormányzat éves terve elkészítésénél először azt vizsgálja, hogy a forrásváltozás milyen összefüggésben áll a feladatváltozással. Mivel rövid távon – két-három éven belül – (kötelező és vállalat) feladatai általában nem változnak, marad a forrásváltozások számbavétele.
- Az önkormányzati bevételek változása alapvetően az állami költségvetés elfogadása során megalkotott törvény függvénye. A bevételek akkor változnak számottevően, ha nő az önkormányzatok állami támogatása.
- Az oktatási ágazat szempontjából azonban egyáltalán nem mindegy, hogy milyen összetétel-változás következik be az önkormányzati bevételekben. Amennyiben

csökken az önkormányzatot alanyi jogon megillető bevételek aránya (SZJA, normatívából származó), akkor még az összbevételek esetleges emelkedése mellett is romolhatnak az ágazat pozíciói. A címzett és a céltámogatások aránynövekedése ugyanis nem jelent az ágazat számára működési és fenntartási kiadások esetében támogatásnövelési lehetőséget, hiszen “pántlikázott” pénzként általában konkrét fejlesztések forrásai.

A bázisszempléltű gazdálkodás első meghatározó összefüggése tehát az, hogy az oktatási intézmények szempontjából döntő jelentőségű az önkormányzat forráslehetőségének és bevétel-összetételének változása. Különösen igaz ez akkor, ha felidézünk azt a közismert tényt, hogy a normatíva nem fedi a tényleges kiadásokat és növekedése nem inflációkövető. Az önkormányzatnak a tényleges költségek növekedése miatt a normatívából származó bevétel-növekedést meghaladó módon kell emelni az ágazat támogatását.

Az önkormányzati forráslehetőségek változása és az intézményi gazdálkodás feltételei között meghatározó összefüggés áll fenn. Ezt tapasztalhattuk 1993-ban is: önmagában az a tény, hogy az önkormányzatokat illető SZJA-hányad csökkent, rontotta az ágazat pénzügyi pozícióit. Különösen élesen ez akkor jelentkezne, ha a bérautomatizmus nem lenne nulla, nem történt volna meg a bérbefagyasztás. Ez azonban akkor okozhat súlyos feszültségeket, ha a parlament nem módosítja a közalkalmazotti törvényt.

A kettős bázisszemplélt második összefüggése az oktatási intézmények gazdálkodási sajátosságaiból következik. Azt nem vitatom, hogy időről-időre kampányszerű felülvizsgálatokkal az egyes intézményekben lehet “új bázist” csinálni, de ez nem jelenti a bázisszemplélt elvetésének lehetőségét. Ebben az összefüggésben is a forrásokból és a feladatokból kell kiindulni.

Egyik évről a másikra az egyes intézmények feladatai lényegesen nem változnak. Egy-két tanulócsoporttal több vagy kevesebb, ez a tény a forrásigényt csak kismértékben módosítja. A források szűkössége miatt az egyes intézményi tartalékok minimálisak. Ezért akár sor kerül a bázisok felülvizsgálatára, akár nem, kiindulni csak a bázisköltségvetésből lehet. Ezen lényegesen változtatni csak akkor lehetne, ha az önkormányzati támogatási lehetőségek jelentősen bővülnének. Szűkülés esetén csak minimális elvonási lehetőség nyílna a működőképesség veszélyeztetése nélkül.

A kampányszerűen végrehajtott, ma átvilágításnak nevezett racionalizálásnak sajnos gyakran a “lefelé nivellálás” a szomorú következménye. Források hiányában ugyanis arra ritkán van lehetőség, hogy a reálisnak tekintett támogatást valamennyi intézmény megkapja. Az átvilágítások eredménye egy sajátos települési átlagtól való eltérésre – kedvezőbb esetben azok okaira is – mutat rá. Maga a települési átlagos ráfordítási vagy támogatási összeg gyakran a szükségesnél alacsonyabb. A döntéshozók – nemritkán a többi intézmény nyomására – a “kivételezett” helyzetű intézményektől vonnak el, így szolgáltatva “igazságot”. Az ilyen típusú döntésért “lobbyszó” vezetők nem is tudják, hogy ezzel hosszútávon az ágazatén és saját helyzetükön is rontottak.

Az átlag feletti támogatási igény ugyanis általában vagy szakmai többletfeladatok finanszírozásából vagy adottságokból, az átlagosnál magasabb fajlagos költségekből következik (épületfenntartás, alacsonyabb tanulócsoport létszámok, stb.). Amennyiben szakmai többletfeladatokhoz kapcsolódik, akkor később saját szakmai jellegű kínálatbővítésük pénzügyi alapjait sem tudják majd elfogadtatni. A fajlagos költségek változásának több tényezőjét az iskolák általában nem tudják befolyásolni. Ezért a tanuló- és a tanulócsoport változások demográfiai helyzetétől függő módosulása létrehozhatja az “egyszer nekem, máskor neked” típusú helyzetet. Az egységes ágazati fellépés hosszú távú esélye azonban illúzió akkor, ha a lefelé nivellálás igényével éppen az átlagosnál (gyakran átmenetileg) kedvezőtlenebb helyzetben lévő vezetők egyszer is fellépnek. Ráadásul arra semmi garancia nincs, hogy a kedvezőbb helyzetű iskolától elvont támogatás az ágazatban marad. Különösen akkor, ha az önkormányzat forráshiányos.

Az automatizmusok orientáló jellegének ellentmondásos következményei

Az állami költségvetésben évről-évre megfogalmazódik a dologi- és a bérautomatizmus mértéke, amelynek közvetlen és közvetett hatása van. Közvetlen hatásként a költségvetési támogatások bázishoz viszonyított emelkedésében (vagy annak elmaradásában) jelenik meg, mint az állam által elismert bér- és dologi kiadás növekménye. Közvetett hatásként orientálja a költségvetési gazdálkodás keretei között működő intézményfenntartók döntéseit. Ez esetünkben azt jelenti, hogy az önkormányzatok közvetlenül oktatással összefüggésbe hozható forrásait csak az automatizmusokkal változtatja (vagy nem is emeli), így jelentős mértékben meg is határozza döntési lehetőségüket. Formailag és tartalmilag az önkormányzat eltérhet saját intézményeinél a központilag meghatározott automatizmusok mértékétől akkor, ha annak fedezetét saját forrásaiból biztosítani tudja.

Az 1993. év jó példája annak, hogy egyrészt érvényesül a költségvetési automatizmusok orientációs jellege, másrészt a gyakorlatban betarthatatlan helyi szinten a “nulla automatizmus”.

Mit jelent az automatizmus orientációs jellegének érvényesülése? A költségvetési tervezés gyakorlatában ezt az elvet valósították meg az önkormányzatok az intézmények támogatásakor, mégpedig a “szintezett bázis” visszatervezésének módszerével. Ennek alapvető oka, hogy az önkormányzati forráslehetőségek sem bővültek.

Sokkal súlyosabb következmény, hogy a nulla automatizmus érvényesítése miatt a költségvetési szervek dolgozói nem kaptak béremelést. Az iskolákban a kiadások sajátos összetétele miatt ez a tény eleve következett a “szintezett bázis” visszatervezéséből, hiszen így a bérfejlesztésnek nincs forrása.

Az önkormányzati testületek azonban komoly érveket is kaptak a költségvetési orientációtól: nem ők találták ki a nulla automatizmust, nem miattuk, hanem a központi költségvetési döntés miatt marad el a bérfejlesztés, tehát végső soron a

parlamenti állásfoglalás alapján. Ez az egyik oka annak – a közalkalmazotti törvény 1994. január 1-je után várt kedvező hatása mellett –, hogy helyi szintű érdekérvényesítésre kísérletet sem tettek az intézmények illetve a pedagógusok.

A költségvetési tervezésben tehát az oktatási intézményekre is rávetült az állami akarat, annak ellenére, hogy a fenntartók más döntést is hozhattak volna. A gyakorlatban azonban a nulla automatizmus helyi szinten a gyakorlati gazdálkodásban megvalósíthatatlan. Megvalósíthatatlan azért, mert az intézményi kiadások elkerülhetetlen növekedése az önkormányzati támogatás emelését kényszeríti ki. Az intézmények gazdálkodásában ugyanis nincs annyi tartalék, amennyi a közalkalmazotti törvény ismert bérkövetkezményeit, illetve az infláció miatt a dologi kiadások emelkedését ellensúlyozni tudná. Ezt több önkormányzat már felismerte: általában a költségvetési tartalékban számolt a 13. havi, a jubileumi, a felmondási idő, a végkielégítés, az energia- és élelmiszerárak kompenzációs hatásaival. Ezeket az összegeket azonban általában csak akkor igényelhetik az intézmények, ha bizonyítani is tudják, hogy saját forrásaikból még takarékos gazdálkodás mellett sem tudják előteremteni. Ezáltal ismét formálisabbá válik az önálló gazdálkodás.

Kicsiben az történik az önkormányzat és az intézmények között, ami nagyban az állam és az önkormányzatok viszonyában. Az önkormányzat megpróbálja az inflációs és a pótlólagos forrásigényeket támasztó törvényi hatásokat áthárítani első lépésben az intézményekre. Saját tartalékait, pótlólagos forrásait csak akkor mozgósítja, ha az intézmény pénzügyi lehetőségei kimerültek – ráadásul ennek tényét az intézménynek kell gazdálkodásával kiérdemelni.

A “kigazdálkodási kényszer” erősödése

A parlamenti döntések többféle értelemben is a “kigazdálkodási kényszer” helyzetébe hozták az iskolafenntartókat és az oktatási intézményeket. Legfőképpen azzal, hogy a normatíva értéke nem inflációkövető. Ez felfogható úgy is, mint a költségvetési támogatások leépítésének egyik formája, de úgy is, mint a költségmegosztási arányok változtatásának burkolt eszköze. Az önkormányzatnak két választási lehetősége maradt: saját egyéb forrásaikból növelni az intézményeknek nyújtott támogatást, és továbbhárítani az iskolákra (részben vagy egészben) az inflációs következményeket. A gyakorlatból tudjuk, hogy többnyire a második megoldási módot választották a fenntartók, tudatosan vagy anyagi kényszerből. Önmagában az a tény, hogy a normatívák nem inflációkövetők, leértékelte a költségvetési támogatást. A közalkalmazotti törvény elfogadása ráadásul pótlólagos támogatási igényt jelentett, amelyet a fenntartók kénytelenek voltak részben vagy egészben biztosítani.

Ma már megfogalmazódik az a vélemény is, hogy a normatív típusú szabályozás a jelenlegi demográfiai helyzetben magas inflációval párosulva lehetővé teszi a tudatos tőkekivonást az oktatás területéről. Egyrészt úgy is, hogy az apadó tanulólétszám miatt eleve csökken a normatívából származó fenntartói támogatási igény, tehát a költségvetési támogatás összege. Másrészt úgy, hogy az infláció kihasználva

a normatívákat folyamatosan leértékelve a költségvetési támogatás reálértékét is csökkentik. A két összefüggés a gyakorlatban valóban érvényesül. Csupán azt nehéz eldönteni, hogy ez tudatos döntések vagy pedig az állami költségvetés állandósuló gondjai determinálják.

A "kigazdálkodási kényszer" másik oka az új közalkalmazotti törvény életbe lépésének következménye. A törvény 1992-ben is érvényes hatása a 13. havi járandóság és a jubileumi jutalmak kifizetésében jelentkezett első sorban. Kisebb mértékben a végkielégítés és a felmondás megnövelt anyagi terheiben is érintette a gazdálkodást. Az önkormányzatok reagálása természetesnek tekinthető: amit csak lehet, kigazdálkodtattak az intézményekkel. Mivel az állami költségvetés nem ismerte el a támogatás növelésével a költségnövekedést, annak hatását – amíg csak lehetett – áthárították az intézményekre. Ez azt jelentette, hogy befagyasztották a bérmegetakarításból származó maradványt, megtiltották a jutalom-kifizetéseket, minden átmenetileg szabad forrást bevontak a megnövekedett járandóságok kifizetésére.

A következmény egyértelmű, bár kimondása ritkán történik meg: abból a pénzből történik a megnövelt járandóság jelentős részének a kifizetése, amit a pedagógusok egyébként is megkaptak volna. A fenntartók csak akkor biztosítottak pótlólagos forrásokat, ha az iskolák már képtelenek voltak a munkajogilag kötelező járandóságok kifizetésére. Felerősödött tehát az intézmény kigazdálkodási kötelezettsége, tovább csökkent az önálló gazdálkodáshoz elengedhetetlenül szükséges "szabad sáv".

Talán ez a legsúlyosabb következménye a törvény ellentmondásos bevezetésének. Amiről mindenki azt hitte, hogy pótlólagos vagy emelt járandóság, annak döntő része nem más, mint átalakult jutalom vagy más formában egyébként is megkapott juttatás. A jelenlegi pénzügyi viszonyok között sok településen tartalmában megszűnt az önálló gazdálkodás: az önállóság azt jelenti, hogy folyamatosan indokolni kell a túlfinanszírozási igény jogosságát.

Kézi vezérléses gazdálkodás nem csupán akkor valósul meg, ha a fenntartó minden konkrét kiadási lehetőséget "leszabályoz". Van ennek sokkal kifinomultabb formája, amikor maga az intézmény kényszerül az önkorlátozó döntések meghozatalára. Ennek gyakorlati kikényszerítése – főleg inflációs időszakban – a jelenlegi feltételek mellett nagyon egyszerű.

Az önkormányzat költségvetési támogatását (kiadási színvonalát) úgy határozzák meg, hogy az nem fedezi a minimálisan szükséges kiadásokat sem. Nulla automatizmus mellett nem növeli az önkormányzat a bázishoz viszonyított támogatást. Mivel a költségek emelkedése az infláció miatt elkerülhetetlen, ezzel a döntéssel eleve "beépítik a túlfinanszírozási igényt" az intézményi költségvetésbe.

Amennyiben az államháztartási törvény alapján kiadási színvonalat szabályoz az önkormányzat, lehetősége van arra, hogy irreális bevételi előirányzatot határozzon meg az intézmény számára. Formálisan növeli a kiadási színvonalat – a költségvetési támogatás változatlanlansága mellett –, látszólag lehetőséget biztosít az önálló gazdálkodás kibontakoztatására. Tartalmilag azonban ugyanazt tette, mint az első esetben, csak még jobban álcázta: megteremtette a kényszergazdálkodás feltételeit.

Az intézménynek nem marad más választása, mint folyamatosan a minimális kiadási szintet tartani. Más esetben nincs esélye arra, hogy jogosnak ismerjék el a pótlólagos támogatási igényt. Az önkormányzat pedig szigorú: csak a gazdálkodási év utolsó negyedében hajlandó „kegyet gyakorolni”: több célvizsgálatot követően formálisan is elismeri, amit minden gazdálkodáshoz értő már a költségvetés jóváhagyása pillanatában tudott. A túlfinanszírozási igény jogos, a túléléshez szükséges minimális kiegészítést az intézmény megkapja.

A hozzáértő kívülálló akár azt is mondhatja, hogy a szokásos szerepjátékok egyikéről van szó. Igaza lenne akkor, ha nem a minimálisan szükséges pénzek elosztásáról, hanem a pótlólagos lehetőségek ágazatok és intézmények közötti újraelosztásáról szólna a történet. Itt viszont az inflációs veszteségek továbbhárításáról, a napi gazdálkodási gondok állandósulásáról, a lassan értelmét veszítő intézményi „felelős gazdálkodásról” van szó.

Keserűen tapasztalom, hogy lassan évtizedessé és rendszersemlegessé válik az átmenetinek remélt szlogen: az ágazatban vannak még belső tartalékok. A jelenlegi feltételek mellett gazdálkodási okokból gyakorlatilag bármikor leválthatóvá válik az intézményvezető. Akkor is, ha nem követett el pénzügyi szabálytalanságot. A továbbhárított, kigazdálkodandó összegek aránya (13. havi, jubileumi, felmondási időre jutó összegek, átlagkereset stb.), ha minden összejön, elérheti a költségvetési támogatás 10-15%-át. Az esetenkénti több milliós forráshiány önkormányzati gazdálkodási gondokkal párosulva könnyen kimondathatja a testülettel – főleg a megbízatás meghosszabbítása időszakában –, hogy a „vezető nem elég kreatív, nem tud alkalmazkodni a megváltozott gazdálkodási körülményekhez”. Remélem, pesszimistának bizonyulok, és a törvény bevezetése körüli pénzügyi gondok átmenetiek lesznek.

Döntésselőkészítés intézményi báziselemzésből kiindulva

Az önkormányzati testületek a nagyobb településeken általában kétfordulós tárgyalás alapján döntenek az éves költségvetés elfogadásáról. Az első menetben az ún. koncepcionális szakaszban az oktatási ágazat pénzigényének, az elosztás alapelveinek meghatározásánál többféle gyakorlatot követnek a testületek. Ezek közül érdemes részletesen is megvizsgálni azokat a modelleket, amelyek tiszta formában vagy bizonyos következetességgel megfigyelhetők a döntések mögött. Az első ilyen modell az intézményi báziselemzésből indul ki.

Ennek a döntésselőkészítési, újraelosztási módnak létjogosultságát az intézmények átvilágításának igénye, valamint a forráshiányból következő „csak a minimálisan szükséges támogatást tudjuk biztosítani” kényszere egymást erősítve hozta létre.

A nagyobb települések jelentős részén került sor külső vagy belső szakemberek bevonásával teljes vagy részleges intézményi átvilágításra. Ennek alapján rendelkezésre állt a bázisév kiadásainak tételes, intézménysoros elemzése, vagy annak szűkített formájaként a meghatározó, kiemelt kiadási tételek áttekintése. Az iskolai gazdálkodás sajátosságaiból következően a szűkített elemzés szinte napok alatt elvégez-

hető, hiszen a kiadások meghatározó hányadát jelentő rovatok közismertek. A báziselemzés megmutathatja az intézményi működés sajátosságaiból következő fajlagos költségkülönbségeket, utalhat az átlagos kiadástól eltérés okaira. Induljunk ki abból a gyakorlati tényből, amely ma a települések többségére jellemző: a báziselemzés annak a tényét rögzíti, hogy az intézmények közötti átcsoportosításra nincs szükség és lehetőség, a gazdálkodás forrásai rendkívül takarékos módon a minimálisan szükséges kiadásokat fedezik.

A következő fontos lépés a várható költségnövekedés előrejelzése, amelynek okai többfélék lehetnek:

- Központi jogszabályváltozásból eredő változások. Tipikusan ilyen költségemelkedésnek lehet tekinteni 1993-ban az általános forgalmi adóval, a köztisztviselői törvény bevezetésével összefüggő költségemelkedéseket.

- Az önkormányzat települési ármeghatározó funkciójából következő árváltozások. Ennek hatása ebben az évben is az étkezési támogatásban, az energiaár-változás egy részében (távfűtés) jelent meg.

- Az önkormányzati testület iskolaszervezetet módosító döntéseinek hatása. Új iskolastruktúra kialakítása az adott településen (új iskolatípusok bevezetése, intézménybezárás, tanulóátcsoportosítás) módosíthatja a tanulólétszám változása miatt az intézmények fajlagos költségeinek arányait. Ez akkor okozhat a költségvetés előkészítése során lényeges eltéréseket a bázisévhez viszonyítva, ha a településen az elosztás alapegysége valamilyen fajlagos mutató. Amennyiben a bázisköltségvetés abszolút összegből indulunk ki, akkor ennek hatása egyik évről a másikra elhanyagolható.

Negyedik tényezőcsoportként említhető lenne a béremelkedés, mint a kiadásnövekedés alapvető eleme mértékének testületi meghatározása, hiszen a bér és járulékaik az összkiadások legalább kétharmadát jelentik az intézményekben. A helyi szintű bérfejlesztési döntés azonban ritkaságszámba megy. Annak ellenére, hogy a központi költségvetés bérautomatizmusra vonatkozó döntésétől a helyi önkormányzat elvileg eltérhet, ezt ritkán teszi. Főleg azért, mert az elmúlt évek inflációtól jelentősen elmaradó bérautomatizmusai esetében – a forráshiány mellett – hivatkozhat a központi akaratra. Érdekes és nem tanulság nélküli lenne persze annak vizsgálata, hogy a köztisztviselői bérek emelésénél és főleg a vezető beosztású köztisztviselőknél miért éltek mégis az önállóság lehetőségével. Egyértelműbben fogalmazva: a nulla automatizmus a köztisztviselőkre is vonatkozott, a köztisztviselői bértábla csak 1995-ben lép hatályba, az apparátus és a tisztségviselők béremelésére általában mégis volt pénz.

A béremelés elmaradása eleve garantálja, hogy a kiadásnövekedés mértéke viszonylag alacsony sávban marad. A korábbi példából kiindulva: ha a bér és járulékaik aránya kétharmados, akkor a maradék egyharmad dologi kiadásoknak akár húszszázalékos emelése sem növeli hat százaléknál nagyobb mértékben az összkiadásokat.

A várható költségemelkedések okainak és tényezőinek ismeretében kerülhet sor arra a fontos döntésre, amelynek alapján a helyi költségmegosztási arányok az önkormányzatok és az intézmények között kialakulnak a költségemelkedések fedezésére. Kimondhatja az önkormányzat azt, hogy milyen mértékben és milyen pénz-

ügytechnikai eszközökkel finanszírozva viseli a költségnövekedés terheit. Ebben a tekintetben lényeges az intézményi gazdálkodási forma, mert ez alapvetően befolyásolja az önkormányzat döntési mozgásterét. Azokon a településeken különösen lényeges ez az önkormányzati döntés, ahol az iskolák többsége önálló gazdálkodású vagy a GAMESZ-hoz tartozó. 1993-ban a költségmegosztás szempontjából a 13. havi járandóság, a jubileumi jutalmak, a megnövelt felmondási idő, a közüzemi díjak és az ÁFA-változások hatása lényeges. Nagyságrendjéből következően a 13. havi illetmény jelentős vagy teljes hányadának önkormányzati átvállalása szinte elkerülhetetlen döntés volt azzal, hogy pénzügytechnikai lebonyolítása az intézményi jutalmazási lehetőségeket kizárja, és a havi finanszírozás kényszerpályáit erősíti.

Több településen elkülönített – önkormányzat által kezelt – alapot hoztak létre, amelyből az intézmények az igazolt költségnövekedés alapján “lekérhettek” összegeket. Ilyen alap létrehozása különösen indokolt azért, mert az éves jubileumi jutalmak, a felmondási időre jutó összegek bár tervezhetőek, de mint tartós támogatások nem építhetők be az intézményi költségvetésbe. Ugyancsak indokolt lehet az árváltozások egy részének alapból történő fedezése, mert nem azonos módon és mértékben érintenek minden intézményt.

Természetesen ez a megoldás nem pusztán pénzügytechnikai következményekkel jár, hiszen tartalmilag korlátozza az intézményi önállóságot, bizonyos kézivezérlést jelent. Látni kell azonban azt is, hogy erre az intézkedésre az önkormányzatok is rákényszerülnek: forrásaik nem nőnek olyan mértékben, mint az indokolt kiadásai.

Miben különbözik a báziselemzésen, a költségnövekedés vizsgálatán alapuló módszer a hagyományosnak tekinthető bázis-automatizmusok/szintezések tervezési és döntési gyakorlatától? Elsősorban abban, hogy alacsonyabb előkészítést igényel a döntéshozóktól, és az intézményi gazdálkodás folyamatosan figyelemmel kísérhető. A bázisköltségvetés folyamatos elemzése és a költségnövelő hatások vizsgálatának igénye nem egyszerűen az oktatási ágazat, hanem az egész önkormányzat megalapozottabb gazdálkodását segítheti elő. Rákényszeríti az intézményvezetőket is arra, hogy igényüket az önkormányzati lehetőségek függvényében értékeljék. Előnyös vagy hátrányos az intézmények oldaláról vizsgálva? Erre nehéz válaszolni, mert attól függ, hogy a költségnövekedést milyen mértékben hárítja át az önkormányzat az iskolákra. Mindenképpen jobb azonban, mint a központi költségvetési döntés automatikus továbbhárítása, hiszen ebben az évben a nulla automatizmus helyi szinten elképzelhetetlen és megvalósíthatatlan.

Hosszú távon ez a tervezési módszer válik leginkább általánossá. Annál is inkább, mert az intézményi bérgazdálkodás várható átalakulása még tervezhetőbbé teszi az intézményi gazdálkodást, szűkíti a vezetői önálló döntési igényt.

Az önkormányzati forráslehetőségekből kiinduló tervezés

Az előző pontban leírt tervezési modellben sem volt figyelmen kívül hagyható az önkormányzati forráslehetőségek alakulása. Megfigyelhető azonban olyan gyakorlat

is, amelynek alapelve a szigorúan vett lehetőségekből való kiindulás, és az intézményi igények változása alárendelt a fenntartói forráslehetőségek változásának.

Ez a megoldási mód kevésbé keresi a lehetséges kompromisszumokat, szigorúbb korlátokat állít az intézményi gazdálkodás feltételeiben, nemritkán a szakmai és a pénzügyi szempontok összeütközéséhez vezet.

Modellszerűen ennek a tervezési, döntéselőkészítési módszernek a lényege bizonyos pontokon találkozik az intézményi báziselemzés, forrásigény alapján vázolt módszerhez, de a prioritásai egészen mások. Kiindulópontja ugyanis az, hogy a forrásokhoz rendeli a teendőket, a kötelező feladatok szakmai tartalma és megvalósítási módja az adott pénzügyi feltételek által meghatározott.

Hosszasan lehetne azon elmélkedni, hogy a feladat- és hatásköri törvény sérül-e akkor, ha az önkormányzat nem kötelező feladatainak szakmai követelményeiből, hanem az adott feltételek között megvalósítható és finanszírozható, annak bizonyos értelemben alárendelt szakmai és intézményi meghatározásából indul ki. Sajnos ma már egyértelmű, hogy hiányzik a kötelező feladat szakmai tartalmának meghatározása, így az önkormányzatok döntési szabadsága időnként az indokoltnál is nagyobb. (Pl. tanulócsoporth létszáma, középfokú beiskolázás feltételeinek megteremtése stb.) A modell lényege az alábbiakban fogalmazható meg.

Az önkormányzat forráselemzést végez, azt vizsgálja, hogy a bázisévhez viszonyítva milyen mértékben változnak reálisan tervezhető bevételei. Elvileg a forrásváltozás vizsgálatát feladatváltozás elemzésének kellene követni, de egyik évről a másikra viszonylag ritkán történik alapvető feladatmódosulás. Igaz ugyanakkor az is, hogy az elmúlt években folyamatosan bővültek a helyi önkormányzatok feladatai. A forráslehetőségek vizsgálata nem egyszerűen az ágazati normatívából származó összbevétel változását jelenti. Ennek felismerése azért lényeges, mert a normatíva nem fedezi a tényleges kiadásokat, az önkormányzatnak egyéb forrásaiból ki kell azt egészíteni. A kiegészítés lehetősége, mértéke – ezzel együtt a támogatás növelésének esélye – az önkormányzati összbevétel változásától függ. Ezért az alanyi jogon járó bevételek módosulása, sőt annak összetétele az ágazati normatívától függetlenül is szoros kapcsolatban van az intézményi finanszírozás feltételeinek változásával.

A forráslehetőségek és az adott évi feladatok számbavételét követően a koncepcionális vitában a testület az ágazatra fordítható önkormányzati támogatás összegét (bázishoz viszonyított növekményét) határozza meg. A lényeges különbség tehát az, hogy kiindulási alapként nem a reális ágazati költségnövekedést tekinti, hanem más – az önkormányzat számára legalább olyan fontos – területhez viszonyítva módosítja a bázishoz viszonyított ágazat támogatást.

Nagyon lényeges annak a felismerése, hogy ebben a felfogásban – a mai feltételek mellett – ez a megoldás erőteljes kigazdálkodási kényszert előidéz, költségáthárító módszer. Elfogadása második lépésben sajátos kényszerpályákra állítja a testületet és az intézményeket: szelektálni kell, még a reális igények egy része sem fogadható el.

Az igazán nehéz döntéseket ugyanis az ágazati végösszeg ismeretében, az intézmények közötti elosztás során kell meghozni. Nem véletlen, hogy ilyen típusú új-

raelosztás során gyakran felmerül a “sokkterápia” lehetősége, intézmények bezárása, átszervezése. Az adott évben egy intézmény bezárása vagy az ezzel egyenértékű “racionalizálási” törekvések átmeneti megoldást jelenthetnek. Amennyiben bezárnak (vagy más fenntartónak átadnak) intézményt, akkor a megmaradók nem sérülnek, kevesebb intézmény osztozik a jóváhagyott támogatási összegen. A közalkalmazotti törvény – kevesek által ismert – következménye viszont az is, hogy a bezárás csak egy évvel később (a tanév nem egyenlő a naptári évvel) hoz önkormányzati szinten lényeges megtakarítást. Rövidtávon még többre is kerül, a végkielégítések és a hosszú felmondási idő miatt. Ráadásul a gazdálkodási év és a tanév aszinkronitása nehezíti a döntés időbeni végrehajtását. Egyáltalán nem véletlenül vonják be a testületek (bizottságok) az újraelosztás ügyeibe az érintett iskolákat: időnként velük, vagy közülük az átmeneti szövetségesekkel mondatják ki, indokoltatják a kellemetlen vagy nehezen végigvihető döntések szükségességét.

Amennyiben az önkormányzati támogatás intézményei közötti elosztása során az előzetes testületi döntés valóban “kemény korlátként” jelentkezik és a támogatás-növekedés nem inflációkövető, akkor hosszútávon megtörténik az iskolák “szakmai lecsupaszítása”. Ezen azt kell érteni, hogy az intézményi szolgáltatás egyre közelebb kerül a minimálishoz: a kötelező óraszámok leadásához.

Ennek a tervezési módszernek a hátrányait csak megfelelő helyi érdekképviselő küszöbölheti ki, a támogatások legalább inflációkövető növekményének kiharcolásával. Azonban a valószínűleg legerősebb érdekérvényesítő hatású csoportok, a szülők az ilyen típusú lobbizásban kevésbé használhatóak.

A szükségképpen laikus testületi tagok ugyanis ritkán ismerik az ágazat működésének sajátosságait. Érthetően nehezen fogadják el, hogy a tanulólétszám változástól alig függ a tanulócsoporthoz száma és a pedagóguslétszám, ezzel szemben jelentősen az önkormányzat normatívából származó bevétele. Az elmúlt években a normatíva reálértéke folyamatosan csökkent, mérséklődött a tanulólétszám. Az önkormányzatnak egyre többre kerül az iskola, az ágazat a legnagyobb kiadást jelenti a működési költségek között. Amennyiben takarékosagra, megszorító intézkedésekre kényszerülnek, ezt a tényt nem hagyhatják figyelmen kívül. Ez az összefüggés azért nem elhanyagolható, mert gyakran iskolaellenességet vélnek felfedezni önkormányzati döntésekben akkor is, amikor forráshiány a korlátozások oka.

Az önkormányzati forráslehetőségekből kiinduló tervezést és elosztást végső soron a gazdasági racionalitásnak, a pénzügyi nehézségeknek, a kötelező feladatok ellátása szükségességének ellentmondásos összefüggésrendszere teremtette meg. Hasonlóan a már elemzett modellekhez, ez sem tiszta formában érvényesül, hanem mint a testületi döntést meghatározó gondolkodási, koncepcionális vezérfonal.

Feladatfinanszírozás: elvek, és a gyakorlat

A több oktatási intézményt működtető városi önkormányzatok közül több helyen feladatfinanszírozással próbálkoznak. Ez egyrészt kísérlet új intézményi finanszíro-

zási arányok kialakítására, másrészt annak a jogos igénynek megvalósítási szándéka, amely szerint szorosabb kapcsolatot kell találni az intézmények által ellátott szakmai feladatok és a pénzügyi feltételek között.

Az általam eddig ismert kísérletek eredményei vitathatóak, főleg azért, mert a kialakított finanszírozási modell egyoldalú: nem tesz kísérletet települési szinten a szakmailag elismert és finanszírozandó feladat meghatározására, csupán az egyes intézmények által ellátott szakmai teljesítményeket próbálja pénzügyileg arányosítani. A feladatfinanszírozás az iskolai gazdálkodás esetében ugyanis elválaszthatatlan a tartós kötelezettségvállalás fenntartói garanciáitól. Egy meghatározott évben elfogadott és jóváhagyott intézményi struktúra, szakmailag és pénzügyileg elismert iskolai feladatok évekre tartós kötelezettségvállalást is jelentenek az önkormányzat mint fenntartó oldaláról. Az iskolai szerkezet, a kiadásokat meghatározó működési sajátosságok ugyanis nagyon lassan, hosszú átfutási idővel változtathatók.

Megalapozott, hosszú távú döntés csak akkor lenne meghozható, ha települési (városi) szinten több évre meghatározzák az önkormányzat kötelező (és vállalt) oktatási feladatának szakmai tartalmát, a feladatellátás szervezeti (iskolai) kereteit. Mind a szakirodalomban, mind a gyakorlatban túlzottan leegyszerűsítő felfogása él az önkormányzati kötelező feladat meghatározásának. Ez azért is okoz gondot, mert a költségvetési döntéseknél időről-időre kimutatható, hogy a kötelező feladat értelmezésének ellentmondásai szinte kikényszerítik az átgondolatlan rövidtávú átszervezéseket, döntéseket.

A gyakran hallott leegyszerűsítő felfogás lényege az, hogy hatásköri törvény megfogalmazza az önkormányzatok kötelezettségeit. A közoktatással kapcsolatos feladatokat a helyi önkormányzatoknak kell ellátniuk. A törvény nem határozza meg a feladatellátás konkrét módját, abban az önkormányzatok nagy szabadságfokot kaptak. Sem a törvény, sem a kialakult napi gyakorlat nem kényszerítette rá az önkormányzatokat, hogy a testületek megalakulását követően pontosan tisztázzák a kötelező feladat ellátásának minimális szakmai tartalmát. A települési szintű feladatfinanszírozásnak pedig ez lenne a meghatározó szakmai lényege: a kötelező feladatokat meghatározott szakmai tartalommal, annak alárendelt intézményi struktúrával ellátni. A települési szintű feladatok nem alakulhatnak ki spontán módon, az intézmények feladatainak egyszerű összesítéséből.

A megalapozott, átgondolt, tartósan finanszírozható intézményrendszer (iskola-hálózat) kialakításának (a meglévő átalakításának) alapfeltétele lenne, ha az önkormányzati testület az adott településen egyértelműen megfogalmazná: mit tekint finanszírozható, törvényben előírt alapfeladatának, mit vállal ezen túl mint oktatási, szakmai, illetve települési szociális feladatot, amelyet az oktatási intézményeknek kell ellátni.

Az alapfeladat és a vállalt feladatok (napközi, tanórán kívüli foglalkozások, stb.) megfogalmazását követően kerülhet sor a legnehezebb, de a legfontosabb döntés meghozatalára: milyen intézményi szerkezetben, hány óvodával, iskolával, milyen konkrét intézményi feladatokkal tesz eleget az önkormányzat törvényben előírt

kötelezettségének. Ennek a döntésnek minimálisan középtávú hatásúnak kell lenni. Nem lehet és nem szabad költségvetési kényszertől vezérelve évről-évre felülvizsgálni az intézményi szerkezetet.

Pénzügyi döntéselőkészítésben az alapfeladat felfogható a tanulólétszám, a tanulócsoporthoz száma és a kötelező (minimális) óraszámok kiszámolható és előre jelezhető összefüggéseként. Minden településen legalább 5-6 évre biztonsággal megbecsülhető a várható tanulólétszám, jogszabály határozza meg az évfolyamonkénti kötelező óraszámok minimumát. Ebből elvégezhetők azok a számítások, amelyek középtávon meghatározhatják az egyes iskolák önkormányzat által tartósan elismert és finanszírozott feladatát, főleg a tanulócsoport-számok szabályozásával.

Az elfogadott oktatási törvény értelmében ezt a feladatot egyébként is el kell majd végeznie az önkormányzatnak. Meghatározzák ugyanis az alapszolgáltatási kört, amelynek igénybevétele (tan)díjmentes, döntenie kell azokról a szakmai szolgáltatásokról, amelyet ezen felül az adott településen finanszíroz az önkormányzat. (A szülő és a gyerek számára ezzel bővül az ingyenes kör.)

Szakmai tartalmában tehát az alapszolgáltatás és az adott településen az önkormányzat által ezen felül elismert és finanszírozott szolgáltatások alkotják majd a települések alapfeladatait.

Természetesen települési alapfeladat jelenleg is létezik, de az nem tudatos meghatározás alapján jött létre, hanem spontán folyamatok, intézményi alkuk, lobbizások eredményeként. Abban is biztos vagyok, hogy szinte minden településen bővebb az önkormányzatok által elismert és finanszírozott feladatkör, mint a törvényben előírt minimális követelményként felfogható alapszolgáltatásé.

Ugyanakkor az állandó vitákat pontosan az okozza, hogy nemritkán csak utólag derül ki, hogy mennyibe kerül a fenntartónak az általa egyébként jóváhagyott iskolai szakmai feladatvállalás. Jó példa erre a tanulócsoportok száma emelésének gyakori esete: szeptemberben az iskola vállalja, hogy az adott évre még kigazdálkodja a (három-négy hónapra felmerülő) költségemelkedést, de a következő költségvetési évben már el akarja ismertetni a feladatnövekedés tartós pénzügyi következményeit.

Megalapozott, települési szintű feladatfinanszírozás csak akkor valósítható meg, ha középtávú testületi döntés születik a feladatellátás szakmai tartalmáról, intézményi kereteiről. Minden más esetben a feladatfinanszírozás olyan szükségszerűen eseti (éves) költségvetési arányosítgatás, amely a változó kiadások egy szűk részére korlátozódva érvényesül.

Nem szabad megfeledkezni arról sem, hogy az intézmények és vezetőik gyakran tévesen fogják fel szakmai önállóságuk lényegét akkor, amikor az intézmény által ellátott feladatok köréről van szó. Gyakori a szakmai túlvállalkozás – nemritkán pénzügyi okokra visszavezethető előremenekülés –, amely anyagi oldalról tartósan nincs kimunkálva, előkészítve és garantálva. Ennek oka gyakran az igazgató-pályázat időszerkeztésére vezethető vissza, amikor a jelölt (jelöltek) csodálatos szakmai programokat vázol fel, szinte teljesen figyelmen kívül hagyva annak pénzügyi feltételeit. Hasonló a helyzet akkor is, amikor tanulócsábítás, iskolaszervezet-átalakítás – a

gyermeklétszám tartós biztosítása érdekében –, kísérletezgetés kezdődik pénzügyi biztosítékok nélkül.

Ma még az intézmények nehezen fogadják el azt a megközelítést, amely az önkormányzati iskola státusából egyértelműen következik: a fenntartó határozhatja meg az intézmény gazdaságilag elismert szakmai feladatkörét. Többé-kevésbé igaz egy másik megközelítés is: az intézmény szabhatja meg – a jogszabályi kötelezettségek minimumának teljesítésén túl – az adott pénzügyösszegekből ellátott szakmai feladatkört. A lényeg az, hogy az önkormányzat garanciát csak az általa elismert feladatok szintjéig, vagy meghatározott pénzügyösszegig ad.

A feladatfinanszírozás szempontjából ez a tény azért is meghatározó, mert semmi nem kötelezi az önkormányzatot még arra sem, hogy a homogén iskolafokozatban minden intézményt azonosan kezeljen. Minden bizonnyal ez a megközelítés hibás is lenne részéről. Tudatosan is különbséget tehet az önkormányzat abban, hogy egymástól szakmailag eltérő színvonalú és kiterjedtségű (szélesebb körű) alapfeladatot határoz meg és finanszíroz az intézmények között. Ezt indokoltá teheti az intézményi feltételek különbsége, önkormányzati szándék (tehetséggondozás), iskolák eltérő színvonalú teljesítménye.

A feladatfinanszírozás tehát nem jelenti azt, hogy minden intézmény azonos feladatot kap, és azt egyenlő mértékkel ítéli meg a fenntartó. Nem jelentheti azt sem, hogy minden intézményi kívánságot és ezáltal az iskolák által megkívánt feladatkülönbségek szintjén differenciál a támogatás összegében.

A települési feladatmeghatározást követően vagy annak részeként meg kell határozni intézményenként azt a szakmai funkciót, amelyet az önkormányzat tartósan, mint elismert feladatot finanszírozni fog. Fel kell vállalni, hogy ez a döntés eleve differenciál (legalább középtávra) az intézmények között, az általuk ellátott települési szerep tekintetében.

A fenti szakmai döntések meghozatalát követően kerülhet sor a tartós, garantált intézményi pénzügyi bázisköltségvetések kialakítására. Nagyon körültekintően kell eljárni, hiszen az intézmények fajlagos költségeinek különbözősége a szakmai feladatellátás kiterjedtsége mellett általában épületfüggő, valamint a demográfiai változások által erősen befolyásolt. Világossá kell tenni azt, hogy az iskolák támogatásának különbségeiben mi a szakmai szándék és mi az adottság hatása.

Az elterjedt kifejezéssel élve a “tabula rasa” állapot létrehozása a feladatfinanszírozás legnehezebb, leglényegesebb döntése. Különösen, mert egyidejűleg kell szakmai és pénzügyi döntéseket hozni, intézményi és települési érdekeket összehangolni.

A leírtakból következően a ma feladatfinanszírozásnak tartott – vagy akképpen hirdetett – bizonyos fajlagos mutatók alapján történő helyi finanszírozási gyakorlatot tartalmában nem tekintem annak. Ezek a kísérletek mindenképpen előrelépésnek tekinthetők az automatizmusos finanszírozáshoz képest, de szinte szükségszerűen korlátozott feladatfinanszírozás a tartalmuk.

BALOGH MIKLÓS